

INTRODUCCIÓN

Christopher E. Wilson y Erik Lee

Una región poco comprendida, con grandes retos y un potencial aún mayor

Aunque suele verse como una zona de riesgo y vulnerabilidades en materia de seguridad, la frontera entre México y Estados Unidos es también una zona moderna con inmensas oportunidades. La unión y, en muchos sentidos la superposición de dos grandes países y sociedades, ha creado una región con grandes oportunidades de negocios, rica en cultura y llena de exquisitos tesoros naturales. Gran cantidad de las oportunidades únicas que ofrece la frontera siguen sin ser explotadas, soslayadas por los centros financieros y las capitales de ambas naciones; pero, como los que viven y trabajan en la región saben, la situación de la frontera es mejor de lo que la mayoría imagina. Desde hace algún tiempo, esta zona poco comprendida ha requerido de un análisis integral y accesible, aunque cuidadoso y basado en evidencia, para informar tanto a los líderes gubernamentales como a los ciudadanos.

De acuerdo con un refrán tradicional en el contexto de las relaciones exteriores, “la política se detiene a la orilla del agua,” pues la política interna es distinta de la exterior. Si bien esta idea se puede contradecir presentando casos de todo el mundo, la compleja e intensa mezcla de grupos locales, estatales, nacionales e internacionales con intereses en la frontera de México con

Estados Unidos puede ser el mejor contraejemplo. La administración de la frontera México-Estados Unidos es una tarea extraordinariamente difícil, sobre todo por la mezcla de asuntos de la política interna e internacional. Esto se vuelve particularmente cierto en cuestión de seguridad. En un contexto afectado por los hechos

La administración de la frontera México-Estados Unidos es extraordinariamente difícil, sobre todo por la mezcla de asuntos de política interna e internacional.

del 11 de septiembre y las secuelas de la recesión, se ha pedido a los legisladores y a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en ambos países que la frontera sea más eficiente y fácil de usar para viajeros fidedignos, pero que también sea impenetrable para quienes busquen ingresar con fines ilegítimos. Esta tarea se complica debido a que la migración, las drogas y la seguridad fronteriza son algunos de los temas con mayor carga política en ambos países, al tiempo que las economías de México y Estados Unidos dependen en gran medida del comercio binacional. Esta enorme e incomprensible región presenta retos tan molestos en materia de políticas públicas que tienden a oscurecer y opacar áreas tanto de interacción como de colaboración mucho muy positivas e incluso impactantes.

La administración de la frontera: un desafío binacional y del este-oeste

Existen muy pocos axiomas para los encargados de atender los complicados desafíos políticos y pragmáticos asociados a la compleja política fronteriza. Ni siquiera el histórico Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha podido abarcar la totalidad de la relación México-Estados Unidos; sin embargo, a través de un proceso histórico de ensayo y error, las dos naciones han llegado a dos conceptos clave que, aunque no se han implementado plenamente, pueden servir de guía a las interacciones en su frontera compartida: la coordinación y la colaboración. En la frontera, tanto Estados Unidos como México, deben atender problemas transnacionales complejos *además de* aprovechar importantes oportunidades compartidas. Las cuencas y la vida silvestre prestan poca atención a las líneas divisorias entre los países, mientras los grupos criminales transnacionales buscan activamente explotar las divergencias normativas y jurisdiccionales; pero con medio billón de dólares en comercio bilateral impulsando las economías nacionales de ambos países, las repercusiones de la administración de las fronteras van mucho más allá de la propia región.

En ese entorno, la cooperación binacional suelera ser la única solución. Desafortunadamente, existe un vacío institucional que hace que la gestión de la compleja interacción a través de la frontera Estados Unidos-México sea particularmente difícil. Mientras que el Departamento de Estado de Estados Unidos y la Secretaría

de Relaciones Exteriores de México manejan formalmente la relación entre sus respectivos gobiernos federales, un gran número de dependencias federales y gobiernos estatales y locales tienen mucho que decir sobre cómo se administra la frontera. El principal es el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés), creado a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 para organizar de una mejor manera los esfuerzos de Estados Unidos para defenderse de atentados terroristas. La importancia del DHS en la interacción fronteriza no puede subestimarse, ya que su creación representó un reforzamiento de la frontera, haciendo que tanto el tráfico lícito como el ilícito fueran aún más complicados, y la construcción de un esfuerzo por mejorar la coordinación en la administración de las fronteras. La coordinación interinstitucional también puede ser difícil. A esto se suma la gran cantidad de dependencias estatales y gobiernos locales que deben realizar trabajo internacional con sus contrapartes en Estados Unidos o en México. Si bien existen organismos formales y de facto que se encargan de nuestras interacciones transfronterizas, no existe ningún organismo binacional para coordinar esfuerzos en áreas como las analizadas en este informe: calidad de vida, comercio, seguridad y medio ambiente.

Curiosamente, la frontera
tiende a dividir al este
y al oeste quizá más
que divide al norte y al sur.

Curiosamente, la frontera tiende a dividir al este y al oeste quizá más que al norte y al sur. Por ejemplo, las autoridades, empresas y sociedad civil de El Paso generalmente están más acostumbradas a cruzar la frontera para dialogar con sus homólogos en Ciudad Juárez sobre algún problema común, que a comunicarse con sus colegas en San Diego. Aunque la existencia de estos corredores de actividad norte-sur son naturales y beneficiosos, la relativa falta de comunicación y colaboración transversal pueden ser problemáticas y actuar en contra de la formulación de políticas públicas de utilidad para toda la región. Una sana competencia entre dichos corredores para atraer a las empresas y la atención de los gobiernos federales es un signo de una economía de mercado efectiva y de una verdadera democracia, pero de la misma manera en que las comunidades fronterizas enfrentan

problemas comunes, también podrían beneficiarse al compartir mejores prácticas y dialogar con sus respectivos gobiernos federales desde una postura común.

Aunque aún hay mucho por hacer, se han logrado avances significativos. En 2010, los presidentes de México y Estados Unidos reafirmaron el compromiso conjunto de construir una frontera del siglo *xxi*, iniciativa que se desarrolló en torno a dos conceptos clave. En primer lugar, los procesos de administración de la frontera de ambos gobiernos se alinearon para reforzar la coordinación interna y en especial, la binacional. En segundo lugar, se diseñó un marco conceptual que afirma que la seguridad y eficiencia de la frontera se pueden alcanzar sin sacrificar ni la una ni la otra, junto con una serie de estrategias para su implementación. Generalmente, las autoridades de ambos lados de la frontera consideran que los nuevos mecanismos de coordinación han facilitado efectivamente la coordinación entre los gobiernos federales en un nivel macro y la planificación conjunta, aunque persisten importantes retos para el fortalecimiento de los vínculos binacionales a fin de mejorar la aplicación de políticas públicas. La implementación de tales políticas para mejorar la seguridad en la frontera y reducir el congestionamiento, como los programas de viajeros confiables, la preautorización para el cruce de aduanas, las técnicas para manejar los carriles de los cruces fronterizos y las nuevas tecnologías de revisión e identificación han mejorado en general, aunque su potencial es aún muy superior. Por último, el recientemente firmado Acuerdo de Río Colorado representa un gran avance en la gestión conjunta de los recursos compartidos y puede servir no sólo como un modelo para la futura colaboración entre Estados Unidos y México, sino también como un precedente para el resto del mundo.

TENDENCIAS EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Por igual, los ciudadanos y los funcionarios del gobierno dependen en gran medida de indicadores clave para conocer la realidad actual y las posibles tendencias a futuro en una variedad de áreas en materia de política pública. Por ejemplo, en Estados Unidos, medidas como el índice bursátil Dow Jones y el índice de desempleo se utilizan como sustitutos de una noción más amplia de la salud económica del país e incluso inciden en otros factores importantes como la confianza de inversionistas y consumidores. En México, el tipo de cambio entre el peso y el dólar históricamente ha sido seguido de cerca como un indicador de la fortaleza relativa de la economía mexicana.

Desafortunadamente, no existe un indicador único en la frontera México-Estados Unidos que nos permita evaluar de un vistazo los avances en los principales asuntos de política pública. Debido a que hemos tendido a ver la frontera a través de la lente de la inmigración y la seguridad, tal vez la medida más conocida en Estados Unidos sea el número de detenciones de migrantes indocumentados por la Patrulla Fronteriza de ese país.

Sin embargo, las detenciones no son el mejor o el único indicador para evaluar la salud de la región fronteriza México-Estados Unidos. *El Informe del estado de la frontera* analiza una variedad de datos cualitativos y cuantitativos en los capítulos sobre calidad de vida, sustentabilidad, seguridad y comercio. En muchos casos, no existen datos sobre los indicadores ideales para medir cada uno de estos fenómenos o no son lo suficientemente completos como para llegar a conclusiones definitivas, en cuyo caso utilizamos los mejores datos disponibles o, en ocasiones, evidencia anecdótica en busca de pistas sobre los avances o continuos desafíos en cada área de política pública que analizamos.

Por esta y otras razones, estamos preparando el Índice de Desarrollo Transfronterizo (IDT), la columna vertebral del Sistema de Información Transfronteriza, un proyecto conjunto entre la Escuela de Estudios Transfronterizos de la ASU y El Colegio de la Frontera Norte, con el objetivo de apoyar a quienes toman las decisiones

en el sector público, privado y social. El IDT se compone de cuatro dimensiones fundamentales para el desarrollo integral de la región transfronteriza México-Estados Unidos: competitividad, sustentabilidad, seguridad y calidad de vida. El ITD se analiza con más detalle en el capítulo sobre calidad de vida.

A continuación mostramos al lector algunas de las principales tendencias que habrán de seguirse a medida que la frontera México-Estados Unidos evoluciona.

CALIDAD DE VIDA

Durante las últimas décadas hemos visto un notable crecimiento de la población en la región fronteriza México-Estados Unidos, un factor demográfico que influye en gran medida en los demás aspectos de la vida en la región, particularmente en las áreas que analizamos en este informe: el comercio, la sustentabilidad y la seguridad. En el capítulo sobre la calidad de vida en la región fronteriza México-Estados Unidos, Francisco Lara profundiza en este y otros fenómenos relacionados, y señala que “en la última década, los municipios y condados fronterizos crecieron más rápido que sus respectivos estados y naciones”.

La siguiente tabla muestra las estimaciones actuales de la población de cada una de las configuraciones de la frontera junto con su crecimiento promedio y los tiempos de duplicación de la población. Lara señala que en 2010, los municipios y condados fronterizos, la franja fronteriza de 100/300 kilómetros y los estados fronterizos, poseen un 3.5 por ciento, un 7.4 por ciento y un 21.6 por ciento, respectivamente, de la población combinada de ambos países. En la última década, los municipios y los condados fronterizos crecieron más rápido que sus respectivos estados y naciones. De continuar esas tasas de crecimiento, la población total de los condados y municipios fronterizos se duplicará en aproximadamente 35 años, llegando a 29 millones de habitantes en el año 2045 y constituyendo aproximadamente el 5 por ciento de la población total de los dos países.

Cuadro 1. Población y crecimiento poblacional en la región fronteriza

	Población 2010	Crecimiento promedio anual (%), 2000-2010	Tiempo de duplicación (años)
Condados y municipios			
México, municipios fronterizos	7 304 901	2.24	31
Estados Unidos, condados fronterizos	7 303 754	1.62	43
Total	14 608 655		
100/300 kilómetros			
México, 300 km	17 048 419	2.04	34
Estados Unidos, 100 km	13 967 038	2.28	30
Total	31 015 457		
Estados fronterizos			
México	19 894 418	1.95	36
Estados Unidos	70 850 713	1.49	47
Total	90 745 131		
México	112 336 538	1.52	46
Estados Unidos	308 745 538	0.97	71

Fuente: Información de la Oficina del Censo de Estados Unidos e INEGI.

SUSTENTABILIDAD

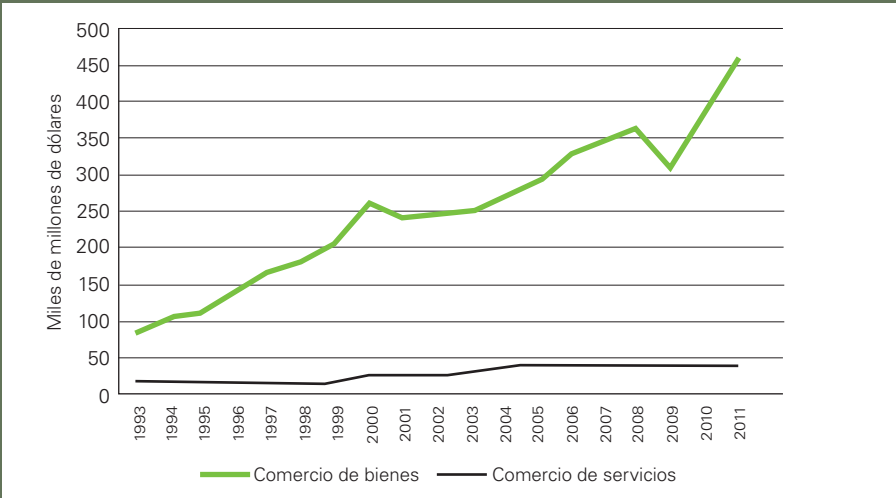
Las aguas subterráneas son un tema clave que habrá de observarse en los próximos años en lo que respecta a la sustentabilidad de la región fronteriza. Como Carlos de la Parra, Rick van Schoik y Kristofer Patron señalan en su capítulo, es obvia la falta de un intercambio de información bilateral y acuerdos sobre las aguas subterráneas transfronterizas. Sin embargo, en la medida en que el crecimiento de la población que señalamos anteriormente y las crecientes demandas de la industria y la agricultura de la región ejercen una mayor presión sobre estos recursos vitales compartidos, la gestión conjunta se convertirá en una necesidad. Como resultado,

uno podría suponer razonablemente que el número de estudios de recursos hídricos subterráneos compartidos, ya sean independientes o financiados con fondos gubernamentales, se incrementará en los próximos años. Los hallazgos de estos estudios, así como la manera en que los gobiernos de Estados Unidos y México respondan a los desafíos que éstos revelen será una tendencia clave que habrá de seguirse. Esperemos que los recientes avances en la gestión conjunta de la cuenca del Río Colorado sean una señal del camino que ambas naciones y los gobiernos estatales y municipales involucrados decidan tomar.

COMERCIO

Como señalan Erik Lee y Christopher Wilson en su capítulo sobre comercio bilateral, la notable expansión de la relación comercial México-Estados Unidos durante la era del TLCAN es poco valorada. Una de las gráficas de este capítulo cuenta una variedad de historias, incluyendo el incremento en el comercio de bienes, así como un área poco explotada: el comercio de servicios (incluyendo al turismo, la salud, el transporte y los servicios financieros, entre otros).

Gráfica 1. Comercio bilateral México-Estados Unidos de bienes y servicios, 1993-2011



Fuente: Información del Departamento de Comercio de Estados Unidos, de la Oficina de Análisis Económico y de la Oficina del Censo de Estados Unidos.

SEGURIDAD

Como los autores Eric Olson y Erik Lee apuntan, “el estado de la seguridad en la frontera Estados Unidos-México fácilmente se puede calificar como uno de los temas más ríspidos de discusión pública y debate, tanto en Estados Unidos como en México durante los últimos años”. Ciertamente, uno de los asuntos clave en el debate actual sobre el control integral de la inmigración es el establecimiento de una medida objetiva de seguridad fronteriza.

La falta de un indicador ampliamente aceptado para medir la seguridad fronteriza es una de las principales razones por las cuales hay un enconado debate sobre el tema. Estadísticas de los gobiernos federales de Estados Unidos y México han demostrado que el crimen violento sigue disminuyendo en las principales ciudades a lo largo de la frontera, en especial en San Diego, Tijuana, El Paso y Ciudad Juárez. Tal vez la herramienta de medición más conocida en Estados Unidos para la seguridad en la frontera es el número de migrantes indocumentados detenidos por la Patrulla Fronteriza de ese país. Si bien estas cifras se han venido reduciendo en la mayoría de los sectores de la Patrulla Fronteriza durante los últimos años, la importancia relativa de la vigilancia, los ciclos económicos y otros factores determinantes de las tendencias de inmigración son objeto de debate, y el tráfico de inmigrantes tiende a moverse de este a oeste a lo largo de la frontera en respuesta a las mejoras en los esfuerzos de seguridad. La siguiente tabla muestra cifras recientes sobre detenciones realizadas por la Patrulla Fronteriza en los diferentes sectores y las cifras más altas en las estadísticas de detenciones para cada uno de ellos.

Cuadro 2. Detenciones de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos en los sectores del suroeste durante los años fiscales 2011 y 2012

Sector	Personal	Detenciones año fiscal 2011	Detenciones año fiscal 2012	Mayor número de detenciones 1992-2011/año
Big Bend	667	4 036	3 964	15 486 (1998)
Del Rio	1 626	16 144	21 720	157 178 (2000)
El Centro	1 164	30 191	23 916	238 126 (2000)
El Paso	2 738	10 345	9 678	285 781 (1993)
Laredo	1 871	36 053	44 872	141 893 (1997)
Valle del Río Grande	2 504	59 243	97 762	243 793 (1997)
San Diego	2 669	42 447	28 461	565 581 (1992)
Tucson	4 239	123 285	120 000	616 346 (2000)
Yuma	969	5 833	6 500	138 438 (2005)

Fuente: “Estadísticas sobre el número de detenciones de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, año fiscal 2011”, en <http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/fy_profile_2011.ctt/fy_profile_2011.pdf> y “Total de detenciones de inmigrantes indocumentados por la Patrulla Fronteriza por año fiscal en los sectores” (ibíd.).

¿Por qué publicar este informe ahora?

El reciente resurgimiento del debate sobre la reforma migratoria en el Congreso de Estados Unidos también reavivó la discusión acerca de la evaluación de la seguridad de las fronteras desde un punto de vista objetivo. En este contexto, varios legisladores abogaron por la creación de un grupo regional de gobernadores, fiscales generales y otros funcionarios para evaluar si la frontera es segura o no. Sin importar el resultado de los esfuerzos que se están realizando con miras a una reforma migratoria ni esta disposición en particular, su existencia apunta hacia la falta de un análisis apartidista, basado en evidencia, orientado a contribuir al debate entre legisladores y ciudadanos por igual. *El informe sobre el estado de la frontera* fue desarrollado con el fin de subsanar esta carencia de un análisis objetivo y longitudinal

dentro de un marco cualitativo general, que revise las principales metas y objetivos de la relación binacional. El informe pretende ofrecer un análisis de asuntos clave, generar datos actuales que puedan ser revisados en el futuro para evaluar avances y sugerir estrategias para una mejor política pública.

Esperamos desmitificar esta franja tanto para Washington, D.C., como para la ciudad de México y el público en general, con la finalidad de destacar las complejidades de la verdadera frontera entre México y Estados Unidos, y así facilitar el desarrollo de políticas públicas que puedan lograr un amplio apoyo en ambos lados y a lo largo de todo el espectro político. En resumen, esperamos lograr una evaluación integral que mire hacia el futuro y se sustente en evidencia.

Desde hace algún tiempo, esta zona poco comprendida ha requerido de un análisis integral, accesible y detallado, basado en evidencia, para informar tanto a los líderes gubernamentales como a los ciudadanos.

Organización del informe

Consta de cuatro capítulos centrales sobre la calidad de vida, la sustentabilidad, la competitividad y la seguridad de la región.

El capítulo uno fue escrito por Francisco Lara-Valencia y se centra en la calidad de vida. Este estudio es transversal y ofrece abundantes datos. Mediante el desarrollo del innovador Índice de desarrollo transfronterizo, Lara presenta una visión integral de la vida en los condados de Estados Unidos y los municipios en México que se ubican en la frontera, así como una línea de base estadística para futuros informes sobre el estado de esa zona. Uno de sus hallazgos es que, a pesar del surgimiento de nuevos desafíos en algunas áreas de la región durante la última década, sobre todo en materia de seguridad pública, la calidad de vida ha aumentado en general. Al mostrar al lector un panorama estadístico de la vida en la frontera, el capítulo desmiente las ideas erróneas acerca de la región y sienta las bases para los otros tres capítulos orientados a hablar más de las políticas; sin embargo, más que simplemente proporcionar información de referencia, Lara sugiere que un mayor énfasis en el desarrollo económico y social en la zona complementaría e incluso mejoraría los esfuerzos para optimizar la competitividad, la seguridad y la sustentabilidad.

El capítulo dos se centra en la enorme, aunque subestimada relación comercial entre Estados Unidos y México. La administración de las fronteras la afecta directamente, pues la mayoría de este comercio pasa a través de los puertos de entrada localizados desde San Ysidro / Tijuana hasta Brownsville / Matamoros. En “El estado del comercio, la competitividad y el bienestar económico en la región fronteriza México-Estados Unidos: estado actual”, Christopher E. Wilson y Erik Lee, sus autores, sostienen que una administración más cooperativa y mejorada de las fronteras podría no sólo impulsar el crecimiento de la economía en la región, sino también la creación de empleos y el fortalecimiento de la competitividad industrial a lo largo de los dos países. Los autores también identifican oportunidades para aplicar nuevas técnicas de administración de las garitas, con lo cual se logra que la zona sea más difícil de cruzar para el tráfico ilegal y peligroso mientras se facilita el flujo del comercio benéfico.

El capítulo tres analiza un tema fuertemente debatido: la seguridad fronteriza. En “El estado de la seguridad en la frontera México-Estados Unidos,” sus autores Erik Lee y Eric L. Olson relatan cómo las preocupaciones por el terrorismo mundial, las amenazas potenciales que representan las personas que entran ilegalmente a Estados Unidos, así como el temor de que la ola de violencia en México pueda “filtrarse” hacia Estados Unidos han dado lugar a cambios drásticos en las políticas públicas y a nuevas e importantes inversiones para “asegurar” la frontera. Una mirada a los problemas de seguridad en la frontera de México con Estados Unidos pone de manifiesto el aumento de la participación federal —un tema que ha sido muy controversial— en una región que históricamente ha mantenido un cierto grado de independencia de las dos capitales nacionales. El incremento sin precedentes en la seguridad a lo largo de la frontera, a raíz del 11 de septiembre en Estados Unidos, se destaca como una característica clave del creciente papel del gobierno federal y se ejemplifica con el aumento de personal federal. Este capítulo sugiere que la seguridad fronteriza podría no estar correctamente enfocada, pues en lugar de seguir acumulando recursos a lo largo de la propia frontera física, sería más eficaz una mayor cooperación policial para afrontar los riesgos dentro de ambos países, lejos de la frontera. La seguridad fronteriza y el desarrollo regional no se pueden abordar efectivamente de forma aislada. Se fortalecen uno al otro y también dependen en gran medida de la gestión sostenible de los recursos (aire, agua, energía, tierra, vida silvestre y clima) de los cuales las personas y empresas de la región fronteriza dependen para vivir, trabajar y disfrutar.

El capítulo cuatro, “El estado de la sustentabilidad y los retos emergentes en la gestión del medio ambiente en la frontera México-Estados Unidos,” de Carlos A. de la Parra, Rick van Schoik y Kristofer Patron-Soberano, analiza las diversas áreas en las que ambas naciones interactúan en cuestiones de sustentabilidad, tanto oficial como extraoficialmente. Los autores encontraron que aun cuando se ha avanzado en varios frentes, en particular en la gestión de la cuenca del Río Colorado, el marco conceptual general para la gestión ambiental binacional tiene que ir más allá de su enfoque tradicional en el tema de la contaminación, con el fin de hacer frente a los desafíos cada vez más urgentes en la gestión compartida de

recursos. Ésta es un área de importante interdependencia y cooperación binacional que no suele recibir la atención que merece y requiere.

Mirando hacia el futuro y hacia el exterior

A pesar de que el tema de cómo ambas naciones monitorean y regulan la frontera puede ser controversial, los actuales niveles de coordinación, cooperación y entendimiento no tienen precedentes. Aunque en los últimos años se han logrado grandes avances, las presiones sobre la región fronteriza seguirán evolucionando y creando retos importantes en materia de políticas públicas para ambas naciones. Los complejos e interrelacionados desafíos que se deben atender para crear una frontera segura, sostenible y competitiva demandan una mayor cooperación y creatividad a lo largo y ancho de los más de tres mil kilómetros que conforman la frontera México-Estados Unidos.

Aunque no es fácil de alcanzar, el éxito al lidiar con la intensa interacción y la increíble diversidad que existe a lo largo de la frontera es invaluable, ya que tiene un efecto dominó. Por supuesto, los 15 millones de habitantes de los condados y municipios allí ubicados obtienen enormes beneficios cuando todo marcha bien. Lo mismo ocurre con los 91 millones de residentes de los estados fronterizos que dependen del aire, agua y comercio que fluye a través de la frontera. Pero más allá de ello, los seis millones de personas en el resto de los Estados Unidos y muchos millones más en México cuyos empleos se sustentan en el comercio bilateral dependen de manera muy evidente de la capacidad para facilitar los flujos seguros de personas y bienes entre ambas naciones. Para ellos, una frontera eficiente significa un trabajo estable y esto puede dar lugar a mayores oportunidades de empleo. Definitivamente, la competitividad de la economía norteamericana depende de la frontera. Si se logran avances significativos en su administración, los beneficios tienen un efecto multiplicador. La cooperación transfronteriza podría enviar una señal de que los complejos retos transnacionales que caracterizan al siglo **xxi** se solucionan de mejor manera en un entorno de respeto mutuo y responsabilidad compartida, que en uno de conflicto y nacionalismo. La administración de la zona es difícil, pero el esfuerzo vale la pena.